

# Konsentrasi Kekuatan Ekonomi Konglomerat Indonesia dan Urgensi Pengaturan Hukum Anti-Monopoli

Oleh : Ridwan Khairandy

## A. Pendahuluan

Gagasan akan perlunya Indonesia segeramemiliki Undang-Undang (UU) Anti Monopoli atau UU Anti Trust telah lama diperbincangkan berbagai kalangan baik kalangan ekonom maupun ahli hukum, dan diharapkan pemerintah segera merealisasikan gagasan tersebut. Akan tetapi, hingga kini harapan tersebut belum menjadi kenyataan.

Desakan perlunya Indonesia memiliki UU Anti Monopoli kembali muncul sehubungan dengan terjadi permasalahan produksi dan distribusi semen yang melanda Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Permasalahan semen telah menjadi salah satu permasalahan nasional. Pada tahun 1994 terjadi kelangkaan semen di pasar dan diiringi membumbungnya harga yang melampaui Harga Patokan Setempat (HPS) yang ditetapkan pemerintah. Pada saat itu pula pihak produsen menuntut kenaikan HPS sebesar 20%. Pada bulan April 1995, konsumen semen atau masyarakat pada umumnya kembali "dikejutkan" dengan dikeluarkannya kenaikan HPS semen sebesar 40%.

Terjadinya kenaikan HPS semen ini oleh banyak kalangan dinilai sangat

menguntungkan pihak produsen dan merugikan konsumen. Keruwetan yang berkaitan dengan permasalahan semen dewasa ini oleh banyak pakar dinilai karena adanya konsentrasi kekuatan ekonomi, khususnya oligopoli dan kartel dalam industri semen.

Meningkatnya permasalahan konsentrasi kekuatan ekonomi tersebut tidak dapat dilepaskan dengan berkembangnya konglomerat atau grup bisnis, terutama pada tahun 1980-an, yang menjadikan beberapa perusahaan swasta sebagai perusahaan "gurita" berkembang baik secara nasional maupun internasional.

Di lain pihak, Indonesia hingga kini belum mempunyai perangkat hukum yang dapat mengendalikan perilaku perusahaan-perusahaan besar yang melakukan konsentrasi kekuatan ekonomi. Perangkat hukum tersebut adalah Undang-Undang (UU) Anti Monopoli atau UU Anti Trust atau UU Anti Trust. Negara yang mengagungkan liberalisme saja seperti Amerika Serikat dan Jepang telah memiliki UU Anti Monopoli. Bahkan, untuk negara-negara ASEAN hanya Indonesia dan Brunei saja yang belum memiliki UU Anti Monopoli.

---

Ridwan Khairandy, SH adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

## B. Konsentrasi Kekuatan Ekonomi Konglomerat Indonesia.

Konsentrasi atau pemusatan kekuatan ekonomi merupakan penguasaan yang nyata dari pasar oleh satu atau lebih perusahaan yang mempunyai pengaruh terhadap penguasaan barang atau jasa.<sup>1</sup> Konsentrasi tersebut dapat berbentuk monopoli atau oligopoli. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut dapat terjadi karena adanya konsentrasi perusahaan misalnya melalui merger atau akuisisi, dan kartel.

Kartel sendiri merupakan suatu "persekutuan" dari beberapa perusahaan sejenis yang mengadakan suatu perjanjian yang dimaksudkan untuk membatasi persaingan dengan jalan membatasi produksi, membagi wilayah penjualan, dan lain-lain.<sup>2</sup>

Menurut Black's Law Dictionary, konglomerat merupakan suatu korporasi yang dalam kegiatannya telah melakukan diversifikasi, dan menguasai beberapa perusahaan dalam bidang industri secara luas.<sup>3</sup> Christianto Wibisono mendefinisikan konglomerat sebagai suatu bentuk usaha yang merupakan penggabungan atau pengelompokan dua atau lebih perusahaan yang bergerak dalam berbagai kegiatan, bisa secara vertikal maupun horizontal.<sup>4</sup>

Secara ekonomi, perusahaan yang tergabung dalam group bisnis tersebut merupakan satu kesatuan baik dalam manajemen maupun pemilikan, perusahaan-perusahaan itu dipimpin suatu perusahaan induk (parent company). Akan tetapi, secara hukum perusahaan-perusahaan tersebut baik induk perusahaan maupun anak perusahaan masing-masing merupakan perusahaan yang mandiri.

Dengan demikian konglomerat atau group bisnis atau terkadang disebut juga sebagai concern merupakan suatu gabungan atau kumpulan perusahaan yang secara hukum mandiri, sedemikian rupa eratnya, hingga membentuk satu kesatuan ekonomi baik dari segi manajemen maupun pemilikan, di bawah pimpinan perusahaan induk sebagai sentral.

Jadi, sebenarnya istilah konglomerat itu netral, yaitu yang menggambarkan adanya kumpulan perusahaan yang secara hukum mandiri membentuk satu kesatuan secara ekonomi.

Dengan melaksanakan diversifikasi, setiap perusahaan yang berada dalam group dapat menikmati dan memanfaatkan *external economies*, karena terbukanya peluang meningkatkan efisiensi dan produktivitas, pada gilirannya akan mendatangkan laba yang memuaskan. Dengan melakukan diversifikasi usaha dan ditunjang dengan skala usaha yang relatif besar, dapat meningkatkan profesionalisme dan mempercepat penguasaan dan alih teknologi.<sup>5</sup>

Bilamana konglomerat itu sudah menjadi demikian besar dapat berperilaku

---

1). Kwik Kian Gie, Analisis Ekonomi Politik Indonesia, Gramedia Pustaka Utama - Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta, 1994, hlm. 227.

2). Lihat Henry Black Campbell, *Black's Law Dictionary*, 5 th ed, West Publishing Co., St. Paul, Minn, 1979, hlm 195. Lihat juga R.T. Sutantya R. Hadikusuma dan Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hlm. 81.

3). Henry Campbell Black, op.cit., hlm. 273.

4). Marcel Go, *Manajemen Group Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta 1992, hlm. 5

5). Id., hlm.10.

seperti perusahaan "gurita" yang dapat meraih apapun yang diinginkannya.<sup>6</sup>

Dalam integrasi vertikal, perusahaan yang tergabung dalam grup bisnis terkait dalam satu mata rantai proses produksi dari hulu sampai ke hilir, mulai dari akses perolehan bahan mentah, pengolahan bahan setengah jadi dan barang jadi, serta pemasarannya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam grup. Adanya integrasi horizontal ini ditujukan untuk membatasi kemampuan pesaing.

Selain itu, untuk mengurangi jumlah pesaing, grup juga melakukan integrasi horizontal, artinya perusahaan yang tergabung dalam grup melakukan kegiatan bisnis yang sangat beragam, mulai dari bisnis property, asuransi, perkebunan, angkutan, perbankan, dan lain-lain.

Adanya integrasi tersebut di atas dapat melemahkan mekanisme pasar dan menjurus pada praktek monopoli. Adanya monopoli dan penguasaan pasar yang begitu luas mengakibatkan perusahaan lain tidak dapat bergerak secara wajar dan bebas. Gerak perusahaan lain selalu dibayangi perusahaan gurita tadi.

Sentralisasi pengambilan keputusan dalam group bisnis dapat pula berdampak negatif, bahkan destruktif, karena seperti ada peluang yang besar untuk membentuk semacam trust dan kartel.<sup>7</sup>

Demikian juga dengan timbulnya praktek *reciprocity*, yakni penciptaan kondisi yang memungkinkan kesepakatan sejumlah perusahaan yang tergabung dalam suatu group atau konglomerat, untuk saling membeli barang dan jasa masing-masing perusahaan tanpa mempertimbangkan keadaan pasar, sehingga membatasi atau bahkan meniadakan mekanisme akses pasar

bagi pesaing. Apabila kondisi ini makin berkembang, maka dapat menimbulkan ketimpangan ekonomi, terutama terdesaknya perusahaan kecil dan menengah.

### C. Kasus Semen

Sudah menjadi rahasia umum, meski potensi alam Indonesia cukup besar, produsen semen masih dapat dihitung dengan jari. Keadaan inilah yang oleh Kwik Kian Gie dinilai sebagai cikal bakal suburnya praktik oligopoli.<sup>8</sup>

Semen Indonesia saat ini diproduksi oleh 9 (sembilan) pabrik. 5 (lima) pabrik dimiliki Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu PT Semen Kupang, PT Semen Baturaja, PT Semen Tonasa, PT Semen Gresik, dan PT Semen Padang menguasai pasar sekitar 38,2%. Sementara itu pabrik semen milik swasta, yaitu PT Indocement Tunggul Prakarsa, PT Semen Nusantara, PT Semen Cibinong, dan PT Semen Andalas menguasai pasar sekitar 61,8%.<sup>9</sup> Khusus PT Indocement Tunggul Prakarsa menguasai hampir 45% pangsa pasar domestik.<sup>10</sup>

Memang pemerintah telah memberikan izin untuk mendirikan pabrik-pabrik semen baru, tetapi menurut Rizal Ramli ijin-ijin tersebut masih dikuasai

---

6). Ismail Saleh, "Peranan Konglomerasi dalam rangka Pembangunan Nasional," Makalah pada Diskusi Panel Aspek Hukum Konglomerat dalam Sistem Ekonomi Nasional, Universitas Tarumanegara, Jakarta, 20 Februari 1990.

7). Marcel Go, *op.cit.*, hlm. 11.

8). *Warta Ekonomi*, Edisi: No. 21 TH VII/17 Oktober 1994, hlm 25

9). *Id.*, hlm 22

10). *Id.*, hlm 25

"paguyuban" produsen lama. Sehingga, walaupun ada penambahan kapasitas produksi semen dalam negeri, besar kemungkinan struktur pasar oligopolis tidak akan berubah.<sup>11</sup>

Selain dituding telah melakukan praktik oligopoli, para produsen yang tergabung dalam Asosiasi Semen Indonesia (ASI) mereka juga dituding melakukan praktek kartel. Hal ini terlihat dari adanya rayonisasi pemasaran. Misalnya dari 27 propinsi, Semen Indocement beredar di 20 propinsi melalui distributor utamanya PT Semen Tiga Roda Prasetya. Semen Padang beredar di 10 Propinsi, dan Semen Gresik beredar di 3 propinsi.<sup>12</sup>

Permasalahan tersebut makin ruwet dengan mekanisme pemasaran yang terjadi sekarang ini. Sebelum konsumen dapat menerima semen di pengecer, produsen terlebih dahulu menyalurkannya kepada Distributor, dilanjutkan kepada Sub Distributor, baru kemudian ke pengecer. Khusus bagi perusahaan yang memerlukan semen dalam jumlah yang banyak, biasanya anak perusahaan (anggota group) dapat langsung membelinya kepada produsen. Di dalam praktek Distributor biasanya merupakan anak perusahaan pabrik semen.

#### D. Tujuan Pengaturan UU Anti Monopoli

Dengan melemahnya persaingan dalam mekanisme pasar, konsumen dihadapkan pada ketiadaan pilihan. Konsumen sebagai pemakai terakhir terkadang harus membayarnya dengan harga mahal yang tidak terbentuk dari mekanisme penawaran. Dalam keadaan demikian kepentingan konsumen sering terabaikan.

Untuk mencegah atau setidaknya

mengurangi distorsi pasar akibat perusahaan besar menekan yang kecil dan lemah; praktik perdagangan monopoli, kewajaran dan kepastian dalam dunia usaha, maka perlu kiranya Indonesia segera memiliki UU Anti Monopoli.

Pengaturan Hukum Anti Monopoli atau Anti Trust ditujukan untuk mendorong adanya persaingan bisnis dan melarang adanya kekuatan monopoli.<sup>13</sup> Monopoli adalah suatu keadaan pasar yang hanya terdapat satu badan atau kelompok yang memproduksi dan menjual suatu produk. Sedangkan kekuatan monopoli (monopoli power) adalah kekuatan yang dapat meniadakan pesaing-pesaingnya (competitor) di pasar, atau membuat persekongkolan harga (fixing prices) secara arbitrer.

Dengan Hukum Anti Monopoli tersebut diharapkan dapat mendorong adanya kebebasan dan persaingan yang sehat (*fair*) untuk menjamin perdagangan yang sehat (*fair trade*).<sup>14</sup> Dengan adanya persaingan sehat dan ketat diharapkan pertumbuhan monopoli atau oligopoli dapat direm.<sup>15</sup> Tujuan akhir pengaturan hukum anti monopoli adalah untuk kepentingan

11). *Republika*, Edisi : 15 April 1995.

12). Lihat *Gatra*, Edisi : 15 April 1995

13). Ralp C. Hoerber, et. al, *Contemporary Business Law*, 3 rd ed. MacGraw-Hill Book Company, 1986, hlm 1120.

14). Hiroshi Oda dan R. Geoffrey Grice, *Japanese banking, Securities, and Anti-Monopoli Law*, Butterworths, 1988, hlm 114.

15). Frank Taira Supit, "Hukum anti Trust di Amerika Serikat, Makalah pada Diskusi Panel Aspek Hukum, Konglomera dalam Sistem Ekonomi Indonesia, Universitas Tarumanegara, Jakarta, 20 Pebruari 1990, hlm 2.

konsumen. Adanya persaingan yang sehat lebih memberi kepastian bagi konsumen.<sup>16</sup>

#### E. UU Anti Trust Di Amerika Serikat

Oleh karena Indonesia belum memiliki UU tersebut, maka Indonesia perlu "belajar" dari negara-negara yang telah lama memiliki perangkat hukum Anti Monopoli seperti Amerika Serikat atau Jepang.

Di Amerika Serikat ketentuan hukum Anti Trust diatur dalam : (1). The Sherman Act; (2). The Clayton Act, yang kemudian diamandemen dengan Robinson-Patman Act; dan (3). The Federal Trade Commission Act.

The Sherman Act yang disahkan Congress Amerika Serikat pada tahun 1890 mengatur dua ketentuan dasar yang berkaitan dengan perilaku bisnis illegal, yaitu *restraint of trade* (sec.1), dan *monopoly* (sec.2).

Sec.1 menentukan : *Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade of commerce among several states, or with foreign nations is declared to be illegal.* Pasal ini menentukan, bahwa *restraint of trade*, yang melanggar hukum itu terjadi bilamana dua orang (atau perusahaan) atau lebih mengadakan persetujuan untuk membatasi persaingan, atau gabungan dari suatu trust yang membatasi perdagangan.<sup>17</sup> Sec.2. menentukan : *Every person who shall monopolize, or combine or conspire with other person to monopolize any part of trade or commerce among the several states. or with foreign nations shall be deemed guilty of a felony.* Ketentuan pasal 2 ini ditujukan untuk mencegah adanya bentuk kekuatan monopoli. Pasal 2 ini bisa dikaitkan dengan tindakan seseorang saja.

Kata-kata atau istilah "kunci" dalam kedua pasal tersebut di atas : *restraints of trade, combination*, dan *monopolize* tidak ditemukan definisinya dalam UU ini. Pengadilanlah yang berkewajiban mengembangkan arti hukum istilah-istilah secara kasus per kasus.<sup>18</sup>

Pengadilan berdasarkan kasus-kasus yang ada, menyimpulkan beberapa tindakan yang dianggap bertentangan dengan pasal 1 The Sherman Act tersebut, diantaranya adalah :<sup>19</sup>

- (1). *Price Fixing*, dapat dilakukan dengan bentuk perjanjian secara langsung antara pesaing mengenai harga pada saat mereka akan menjual atau membeli suatu produk atau jasa tertentu. *Price fixing* ini bisa horizontal, bisa juga vertikal atau *resale price maintenance*;
- (2). *Division of Market* yaitu perjanjian diantara perusahaan-perusahaan yang berkompetisi untuk membagi-bagi pasar yang ada dengan saling

---

16). A. Zein Umar Purba, "Pokok-pokok Pikiran mengenai Pengaturan Persaingan Sehat di Dunia Usaha," Makalah pada Diskusi Panel Terbatas Rapat Kerja Departemen Perdagangan Jakarta, 9 September 1994, hlm 9

17). Metzger, et. al., *Business Law and Regulatory Environment, Concepts and Cases*, 6 th ed, Irwin, Homewood, Illinois, 1996, hlm 1136.

18). Mengenai pengertian, bentuk-bentuk dan kasus yang berkaitan dengan *restraints of trade* secara rinci diuraikan Roger E. Meiners, et.al., *The Legal Environment of Business*, West Publishing Co., St Paul Minn, 1988, hlm 404 et. seq.

19). John D. Donnel, et.al., *Law for Business*, Irwin, Homewood, Illinois, 1983, hlm 763 et. seq. Lihat juga Daniel V. Davidson, et.al., *Comprehensive Business Law : Principles and Cases*, Kent Publishing Company, Boston, Massachusetts, 1987, hlm 1042.

memberikan atau menyerahkan *exclusive territories* masing masing;

- (3). Group Boycotts and Concerted Refusals to Deal; yaitu satu perusahaan secara melawan hukum tidak mau melakukan transaksi dengan perusahaan tertentu, atau hanya mengadakan transaksi dengan perusahaan tertentu.

Sedangkan penilaian ada tidaknya suatu monopoli, dalam praktik bergantung pada dua unsur, yaitu : pasar produk (produk market) dan jangkauan pasar (geographical market)

The Clayton Act yang disahkan pada tahun 1914 dimaksudkan sebagai suplemen The Sherman Act. The Clayton Act ini dibuat untuk mencegah empat bentuk praktik bisnis anti persaingan (*anticompetitive business practices*); yaitu :

(Sec 1) Price Discrimination, yaitu penjualan barang dengan harga yang berlainan kepada pembeli yang berposisi sama;

(Sec 2) Exclusive Dealing and Tying Contract, tying contract terjadi bilamana seorang penjual menolak untuk menjual suatu produk kepada seorang pembeli, kecuali juga membeli produk-produk lain penjual tersebut. Dengan Exclusive Dealing pembeli dilarang mengadakan transaksi dengan pesaing penjual;

(Sec 7) Anticompetitive corporate Merger, yaitu absorpsi perusahaan pesaing. Merger di sini bisa meliputi horizontal merger maupun vertical merger;

(Sec 8) Interlocking Directorates, menempatkan seorang direktur duduk di beberapa perusahaan yang saling bersaing. Menurut The Clayton Act, tindakan tersebut di atas dapat dikategorikan melawan hukum,

jika tindakan tersebut sangat mempengaruhi persaingan atau menimbulkan kecenderungan monopoli.<sup>20</sup>

Pada tahun 1930-an Congress Amerika Serikat mulai memperhatikan tuntutan mengenai adanya jaringan toko-toko besar yang menggunakan kekuatannya untuk memaksa perusahaan manufaktur menjual produk tertentu kepada mereka dengan harga yang lebih rendah dibanding dengan harga yang diberikan kepada perusahaan yang lebih kecil yang menjadi pesaing mereka. Mereka juga sering meminta pembayaran dan pelayanan yang tidak mampu dilakukan pesaing mereka yang lebih kecil. Secara teoritis, pembeli yang mempunyai kemampuan membeli lebih rendah dari pesaing-pesaingnya mempunyai keuntungan kompetitif, karena mereka dapat menjual dengan harga yang lebih rendah. Bentuk ini merupakan diskriminasi harga yang disebut sebagai *second line price discrimination*.

Untuk mengatasi keadaan demikian, akhirnya pada tahun 1936, Congress mengesahkan the Robinson-Patman act, yang isinya mengamendement section 2 the Clayton Act yang berkaitan dengan bentuk-bentuk diskriminasi harga tersebut.

Sec. 2(a) the Clayton Act yang telah diamandemen itu melarang diskriminasi harga diantara pembeli komoditas-komoditas yang tingkatan dan kualitas yang mengakibatkan diskriminasi harga yang secara substansial dapat mengurangi persaingan atau cenderung menciptakan suatu monopoli pada suatu pasar tertentu, atau merugikan, menghancurkan, atau

---

20). Ralph C. Hoerber, et.al., op. cit., hlm 1159

mencegah persaingan dengan orang baik yang memberi maupun atau diketahui menerima keuntungan dari diskriminasi tersebut.

Salah satu pasal FTC yang berkaitan dengan antitrust adalah pasal 5 : *unfair methodes of competation in or afeecting comerce, and unfair or deceptice acts or practices in or affecting commerce are herby declared unlawful.*

*Federal Trade Commission* dan *Deperement of Justice* secara terpisah memiliki wewenang menerapkan Clayton Act. Pelanggaran ketentuan -ketentuan Sherman Act dianggap juga sebagai pelanggaran pasal 5 FTC.<sup>21</sup>

Hukum Antitrust ini di amerika Serikat dinilai penting sekali untuk menjaga aturan main pasar bebas. Ia menjaga procedural fairness, sehingga pihak yang menjadi besar hanya dapat menguasai pasarnya dengan jerih payahnya sendiri.<sup>22</sup>

## F. Landasan Pengaturan UU Anti Monopoli di Indonesia

Setelah mengkaji beberapa perilaku atau sepak terjang konglomerat di Indonesia, dengan kemampuannya yang begitu besar menguasai pasar, praktek trust yang mengarah pada kecenderungan monopolistik, bisa merugikan pihak lain, terutama pesaing-pesaingnya. Tentu keadaan ini dapat menimbulkan iklim persaingan yang tidak sehat, yang pada gilirannya dapat menutup kesempatan perusahaan lain untuk berkompetisi di pasar. Apalagi bagi perusahaan kecil, hal ini dapat mengakibatkan bubar nya perusahaan mereka.

Oleh karena itu banyak pakar yang menyatakan, bahwa kini sudah saatnya

Indonesia memiliki UU Antitrust dan UU Perusahaan Kecil, juga UU tentang Persaingan Curang. Kebutuhan akan perangkat hukum yang demikian sudah makin terasa, hukum ekonomi Indonesia belum berkiprah. Perangkat hukum dagang konvensional yang terdapat dalam KUHD karena dimensi waktu, tentu tidak dapat menyelesaikan persoalan ini. Di sini terdapat kekosongan hukum.

UU Antitrust diperlukan untuk mendorong adanya persaingan yang sehat atau wajar, dan mencegah atau setidaknya mengurangi monopoli. Pembangunan ekonomi selain memerlukan pertumbuhan bisnis, juga harus memberikan pemerataan kesempatan berusaha secara fair. Untuk itulah harus diberikan landasan, dasar yang mulus kepada prakarsea dari penguasaan kecil diberikan kebebasan dan fasilitas dalam kerangka UU Perusahaan kecil. Paralel dengan ini, keserakahan konglomerat raksasa harus direm dan dibatasi, agar tidak menjadi tembok penghalang (entri barrier) bagi pengusaha kecil.<sup>23</sup>

Sebenarnya, Bilamana Indonesia hendak mengatur persoalan konglomerat, antitrust, persaingan yang sehat, dan perlindungan pengusaha kecil sudah memiliki landasan hukum yang sangat kuat. Inonesia memiliki idelogi Pancasila, yang penuh dengan ide keadilan sosial. Demikian juga UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 menyebut :

21). Frank Taira Supit, op.cit., hlm 4....

22). Id., hlm 5

23). Kwik Kian Gie dan B.N. Marbun, Konglomerat Indonesia: Permasalahan dan Sepak terjangnya, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hlm 22

- (1). Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan;
- (2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3). Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan ini kemudian dijabarkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam kaidah Penuntun Pembangunan Nasional disebutkan, bahwa Demokrasi ekonomi yang dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri (GBHN Tahun 1993-1988):

- a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- c. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kemudian dalam Demokrasi Ekonomi yang berdasar Pancasila harus dihindarkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Sistem free fight liberalims yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa yang dalam sejarahnya di Inonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam

perekonomian dunia.

- b. Sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparaturnya ekonomi negara bersifat dominan. Mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
- c. Persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopoli yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Ketentuan yang senada sudah berulang kali dimuat dalam GBHN-GBHN terdahulu.

Jadi sebenarnya Majelis Persyawaratan Rakyat (MPR) telah lama menyadari kemungkinan-kemungkinan adanya praktek yang tidak sehat dalam perdagangan, untuk itu sifat negatif itu harus dihindari dalam sistem demokrasi Pancasila. akan tetapi, yang menjadi persoalan mendasar dewasa ini adalah mengapa pemerintah sudah sekian lama tidak berusaha melengkapi atau mengimplementasikan secara lugas filsafat atau etika moral Demokrasi Pancasila tersebut ke dalam perangkat UU yang dapat mencerminkan jiwa dan semangat keseimbangan antara individu dan masyarakat.

Justeru di negara-negara yang kita anggap kapitalis, seperti negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat, menerapkan asas keseimbangan tersebut secara positif. Menurut Christianto Wibisono negara-negara negara-negara maju menerapkan ekonomi Pasar Terkendali dan Terarah. Memang kekuatan pasar, individu dan bisnis diberi hak dan



kesempatan seluas-luasnya untuk menjadi kaya, besar dan raksasa. Akan tetapi pada saat mencaplok dan menutup jalan hidup perusahaan lain dan mendikte masyarakat dengan monopolistik, saat itulah sistem politik-ekonomi Barat melarang penyalahgunaan kebesaran dan prestasi yang telah didapat perusahaan itu.<sup>24</sup> (Kwik Kian Gie *et.all.*, *op.cit.*, hal 23). Oleh karena itu, sering terdengar omongan lepas yang menyatakan, bahwa negara-negara maju dalam bidang perekonomiannya lebih Pancasilais daripada Indonesia sendiri.

Tentu sinyalemen itu kurang menyenangkan, tetapi memang itu kelemahan Indonesia. Untuk itulah memasuki era PJPT II ini, pemerintah perlu memikirkan pengimplementasian amanat Pancasila, UUD 1945, dan GBHN ke dalam perangkat hukum yang lebih kongkret, yaitu UU Antitrust (UU Anti Monopoli) dan UU (Perlindungan) Perusahaan Kecil.

Dalam penyusunan perangkat hukum UU Antitrust, Indonesia harus banyak belajar dari ketentuan UU Antitrust yang ada di Amerika Serikat seperti yang telah diuraikan di atas. Tidak hanya dari segi pengaturannya, Indonesia juga perlu belajar dari Amerika Serikat mengenai Penegakan hukumnya.

Demikian juga dalam penyusunan UU Perusahaan Kecil, Indonesia perlu juga belajar dari Amerika, karena Amerika Serikat telah lama memiliki *Small Business Act*, atau dengan Jepang yang telah memiliki *Small and Medium Business Act*.

## G. RUU Persaingan Usaha

Beberapa waktu yang lalu Menteri Perdagangan Satrio Billy Joedono dalam

Penataran P 4 di Istana Bogor mengatakan, bahwa Pemerintah, dalam hal ini Departemen Perdagangan saat sedang menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Anti Monopoli. Diharapkan pada tahun 1996 RUU tersebut sudah dapat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>25</sup> Pernyataan Menteri Perdagangan tersebut terasa menjadi "angin segar" bagi dunia usaha di tengah-tengah maraknya industri yang bersifat monopolistik dan oligopolistik yang banyak dipraktekkan konglomerat Indonesia.

Dalam kesempatan itu Menteri Perdagangan mengingatkan agar masyarakat tidak menyamakan RUU yang sedang digarap pemerintah itu dengan UU Anti Monopoli di negara-negara Barat. Perangkat yang disiapkan itu dikaitkan dengan RUU Persaingan Usaha dan RUU Perlindungan Konsumen.<sup>26</sup>

Namun apapun namanya UU itu, UU tersebut substansi tetap ditujukan mendorong dan menegakkan persaingan yang sehat dan wajar di lingkungan dunia usaha secara bebas dan terbuka dengan jalan meniadakan :

1. Perjanjian-perjanjian dan bentuk-bentuk lain yang dilakukan perusahaan;
2. penyalahgunaan posisi yang dominan oleh perusahaan dalam kegiatan perdagangan di seluruh wilayah Indonesia; yang dapat membatasi produksi barang atau jasa , atau menaikkan harga barang atau jasa

24). Id., hlm 23.

25). Lihat Majalah Berita mingguan Gatra, Edisi : 25 Maret 1995, hlm 88

26). *Ibid*.

dengan cara sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan terpeliharanya kondisi persaingan.

Selain harus mengatur larangan mengenai perjanjian-perjanjian yang dapat membatasi persaingan, penyalahgunaan posisi yang dominan, praktek usaha yang tidak jujur, merger dan akuisisi, dan perangkapan jabatan dalam berbagai perusahaan yang dapat mengakibatkan terganggunya persaingan, dalam UU ini harusnya diatur pula larangan atas suatu bentuk kondisi yang mirip dengan monopoli, yaitu adanya larangan bagi pendatang baru (*new entrance*) ke dalam bidang usaha yang memproduksi dan mendistribusi barang atau jasa tertentu.

Selain itu, di dalam UU Persaingan Usaha harus juga diatur beberapa pengecualian. Tidak semua monopoli itu terlarang atau jahat, adakalanya pemerintah harus memberikan monopoli kepada Badan Usaha Milik Negara dengan alasan bidang usaha yang digarapnya itu menguasai hajat hidup orang banyak, namun dalam pemberian hak monopoli tersebut harus ada transparansi dan dinyatakan dengan UU. Terkadang juga keadaan monopolistik terjadi tanpa pemberian hak monopoli dari pemerintah, melainkan karena tidak ada perusahaan yang berani membuat pabrik bahan baku yang bersangkutan karena investasinya terlalu besar, maka ia mendapatkan kedudukan monopoli secara natural. Namun dalam keadaan demikian, menurut Kwik Kian Gie di sini perlu dihindari adanya perbedaan perlakuan terhadap sesama anggota grup bisnis dengan perusahaan lain di luar anggota grup bisnis berkaitan dengan harga dan persyaratan dalam penjualan bahan baku tersebut.<sup>27</sup>

Demikian juga dalam masalah kartel. Kartel yang dilarang adalah kartel ofensif. Di dalam kartel yang demikian ini para pengusaha sejenis membuat perjanjian atau kesepakatan untuk menyatukan perilakunya sedemikian rupa, sehingga mereka terhadap konsumen berhadapan sebagai satu kesatuan, yang dampaknya adalah seperti memegang monopoli.<sup>28</sup> Namun dalam hal terjadi kartel defensif, pemerintah justru harus memberikan dukungan. Kesepakatan untuk membatasi persaingan tidak selamanya jelek untuk maksud memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya atas biaya konsumen. Pengaturan persaingan terkadang dapat juga diadakan untuk menghindarkan diri dari cara-cara bersaing yang sudah menjurus kepada penghancuran diri, karena terjadi perang harga dengan yang lebih rendah dari harga pokok (*cut throat competition*).<sup>29</sup>

## H. Penutup

Sembari menggodok dan menyiapkan RUU Persaingan Usaha tersebut di atas, pada saat yang sama pemerintah seharusnya juga mempersiapkan pembentukan Komisi Perdagangan Nasional semacam FTC di Amerika Serikat. Hal ini artinya, karena apabila RUU dimaksud telah menjadi UU, maka pada itu pula pemerintah sudah siap dengan perangkat keras dan lunak. Dengan demikian itu dapat dihindari kondisi dimana UU sudah ada, tetapi pembentukan komisi

---

27). Kwik Kian Gie, *op. cit.*, Analisis..., hlm 242.

28). Id., hlm 273

29). *Ibid.*

yang dapat melakukan tindakan penegakkan hukum UU tersebut lama belum terbentuk, sehingga dapat mengurangi arti pentingnya UU tersebut dalam persaingan dunia usaha.

## Daftar Pustaka

### Buku-buku

- Davidson, Daniel V., *Comprehnstive Business Law, Priciples and Cases*, Kent Publishing Co., Boston Massschussets, 1987.
- Donnel, John D., *Law for Business*, Irwin, Homewood, Illinois, 1983.
- Go, Marcel., *Manajemen Group Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Hober, Ralp C., *Contemporary Business Law*, McGraw-Hill Book Co., 1986
- Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia : Permasalahan dan Sepak Terjangnya*, ustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990.
- Meiners, Rogers R., et. al., *Legal Enviroment of Business*, West Publishing Co., St. Paul, Minn, 1988.
- Metzger, et.al., *Business Law and Regulatory Envrinmonet, concept and Cases*, Irwin, Hemwood, Illinois, 1986.
- Oda, Hiroshi dan Grice, R. Geoffrey, *Japanese Banking, securities and Anti-Monopoly Law*, Butterworth, London, 1988.
- R.T. Sutantya R. Hadikusuma dan Sumantoro,

*Pengertian Pokok Hukum Perusahaan*, Rajawali, Jakarta, 1991.

### Makalah Ilmiah Majalah Ilmiah

- Ismail Saleh, "Peranan Konglomerasi sebagai Pelaku Ekonomi dalam rangka Pembangunan Nasional" Makalah pada Diskusi Panel *Aspek-aspek Hukum Konglomerat dalam Sistem Ekonomi Indonesia*, Universitas Tarumanegara, Jakarta, 20 Pebruari 1990.
- Purba, A. Zein Umar, "Pokok-Pokok Pikiran mengenai Pengaturan Persaingan Sehat di Dunia Usaha," Makalah pada *Diskusi Panel Terbatas Rapat Kerja Departemen Perdagangan*, Jakarta, 9 September 1994.
- Supit, Frank Taira, "Hukum Antitrust di Amerika Serikat," makalah pada Diskusi Panel *Aspek-Aspek Hukum Konglomerasi dalam Sistem Ekonomi Indonesia*, Universitas Tarumanegara, Jakarta, 20 Pebruari 1990.
- Kamus**
- Campbell, Henry Black, *Black Law's Dictionary*, 5 th ed., West Publishing,co, St. Paul, Minn, 1979.
- Majalah Beerita dan Surat Kabar**
- Gatra, Edisi : 25 Maret 1995
- Gatra , Edisi : 15 April 1995
- Warta Ekonomi, Edisi : No. 21 TH VII/17 Oktober 1994.
- Republika, Edisi : 15 April 1995.